
Les « visites » collectives des paysans auprès des autorités supérieures

Ying Xing



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8467>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8467

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2007

Pagination : 155-168

Référence électronique

Ying Xing, « Les « visites » collectives des paysans auprès des autorités supérieures », *Études rurales* [En ligne], 179 | 2007, mis en ligne le 01 janvier 2007, consulté le 08 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8467> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8467

© Tous droits réservés

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_179&ID_ARTICLE=ETRU_179_0155

Les « visites » collectives des paysans auprès des autorités supérieures

par Ying XING

| Editions de l'EHESS | Études rurales

2007/01 - 179

ISSN 0014-2182 | pages 155 à 168

Pour citer cet article :

— Xing Y., Les « visites » collectives des paysans auprès des autorités supérieures, *Études rurales* 2007/01, 179, p. 155-168.

Distribution électronique Cairn pour les Editions de l'EHESS.

© Editions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES « VISITES » COLLECTIVES DES PAYSANS AUPRÈS DES AUTORITÉS SUPÉRIEURES

Ying Xing

POUR L'ANTHROPOLOGUE CHINOIS Fei Xiaotong [1948], le « gouvernement à deux voies » est l'expression d'une particularité fondamentale de la politique chinoise traditionnelle. Les « deux voies » étaient formées autrefois par l'autorité de l'empereur qui « descendait » et par la parole des notables qui, elle, « remontait ». Jusqu'au district, l'État réalisait l'unité politique grâce à l'organisation de la bureaucratie officielle ; en dessous, il pratiquait une politique du non-agir, la cohésion sociale étant maintenue grâce aux notables ruraux.

L'administration traditionnelle chinoise ne reconnaissait pas formellement l'existence de la voie venue d'en bas, mais, comme la voie venue d'en haut s'arrêtait au district, il fallait, en vérité, disposer de deux voies afin que les ordres d'en haut puissent être finalement acceptés par le peuple et que, de la sorte, soit aussi préservée une forme d'autogouvernement local.

La disparition du « gouvernement à deux voies »

En 1905, le système des examens mandarinaux est aboli et, avec lui, se brise l'assise la plus importante du pouvoir des notables. La

construction de l'État conduit ce dernier à accentuer sa mainmise sur les ressources de la société rurale. De nombreux notables traditionnels quittent alors les villages pour les villes, ou se retirent de la scène politique villageoise. Au cours de ce processus de modernisation, des gredins et des canailles s'infiltrèrent dans les instances de direction villageoises, commettant impunément des exactions et recherchant avant tout des profits personnels.

Ainsi les structures de l'autorité autonome locale s'intègrent-elles à celles de l'autorité de l'État, et les mécanismes locaux de concorde sociale se détériorent-ils progressivement : de protecteur, l'intermédiaire fiscal devient prédateur [Duara 1988]. L'anthropologue Fei Xiaotong [1951] qualifie ce processus d'« érosion sociale ». Le gouvernement renforce alors en apparence le pouvoir central et, par la création d'organes d'État spécifiques, s'efforce en vain de construire une voie donnant directement accès aux familles du peuple. Mais il condamne en réalité le canal de transmission du bas vers le haut, tandis que celui qui va du haut vers le bas permet, la plupart du temps, aux potentats locaux, de mener leurs malversations. D'où l'obstruction simultanée des deux voies de gouvernement et, dans de multiples cas, la paralysie mais aussi l'extrême corruption de la politique locale.

La désagrégation de la classe des notables et l'érosion sociale continuelle privent la Chine, tout au long de la première moitié du XX^e siècle, des forces qui auraient pu former le cadre des institutions sociales de base. La dislocation du pouvoir politique va de pair avec celle de la société : il s'ensuit une profonde crise politique et sociale.

En 1949, le parti communiste prend le pouvoir en Chine et jette les bases d'une réforme totale de la société en réponse à une crise, elle aussi totale [Tsou 1968]. Le pouvoir de l'État s'étend véritablement jusqu'aux couches sociales les plus basses et, grâce à une forme particulière de mobilisation, l'État exerce un contrôle étroit sur toute la société : les moindres ressources sont monopolisées, et la population dépend de lui d'une façon jusqu'ici inégalée. Les canaux de transmission du haut vers le bas sont stabilisés et fortifiés tandis que ceux du bas vers le haut manquent d'efficacité.

Certains chercheurs interprètent l'instauration de cette société comme équivalant à la reconstruction et au renforcement de la seule voie de transmission descendante du gouvernement traditionnel chinois : selon eux, le « gouvernement à deux voies » aurait à jamais disparu [Tsou 1968 ; Schurmann 1970 ; Chen 1986].

L'INSTITUTION DES « LETTRES ET VISITES »

Toutefois ces chercheurs négligent la mise en place d'un dispositif institutionnel particulier : celui des « lettres et visites » (*xinfang*)¹ aux instances supérieures. Par le biais de lettres de réclamation ou en se rendant dans les services de l'administration, les masses populaires peuvent adresser leurs revendications au Parti ou au gouvernement, à l'Assemblée populaire ou aux services judiciaires.

Le dispositif des « lettres et visites » est une invention politique du parti communiste chinois, issue de la « ligne des masses » suivant laquelle les masses ont officiellement un droit de regard sur l'administration. Ce dispositif

devait, à l'origine, offrir plusieurs possibilités à ses usagers, mais, face aux responsabilités politiques assignées aux organes bureaucratiques dans un régime non démocratique, face au manque d'indépendance et de pouvoir de la justice, et à la censure des médias, cette institution est surtout devenue aujourd'hui le moyen par lequel les citoyens ordinaires engagent des plaintes et exercent leur droit à réclamer assistance en cas de difficultés notoires.

Les « lettres et visites » permettent de sauter les échelons administratifs et d'établir des contacts directs entre les membres de la société locale et les instances dirigeantes supérieures ; elles se jouent des nombreux blocages que comportent les procédures judiciaires et constituent un mécanisme exceptionnel pour résoudre les conflits et corriger les injustices. Dans une société où les pouvoirs sont très centralisés, la capacité des instances du Parti et du gouvernement à traiter les désaccords dont elles sont saisies peut être considérée comme identique, voire comme supérieure à celle que détiennent les instances judiciaires.

Dans un certain sens, le système des « lettres et visites » a doté la Chine, après 1949, d'un nouveau « gouvernement à deux voies ».

Néanmoins, même si ce dispositif accorde aux citoyens l'occasion de s'exprimer, la légalité de cette institution reste floue. En effet,

1. Littéralement « *xin* » signifie « lettre », « courrier », et *fang* « visite ». Lorsque les masses populaires adressent ainsi des témoignages, écrits ou oraux, aux autorités supérieures, on parle de « *shangfang* ». Dans le corps de la traduction, l'expression « *xinfang* » est parfois simplement rendue par « plainte ».

d'un côté, l'État estime qu'il doit fournir, aux individus dont les droits sont bafoués, des recours exceptionnels et suffisamment efficaces pour éviter que, dans un contexte où l'assistance judiciaire est encore imparfaite, des atteintes répétées à l'équité sociale ou trop d'injustices finissent par menacer l'ordre social, voire la légitimité du pouvoir. Mais, d'un autre côté, si ce canal est exagérément utilisé et si, à la moindre occasion, les masses, par centaines et par milliers, se rendent à la capitale pour y présenter leurs doléances ou pour harceler les hauts dirigeants du Parti et du gouvernement, ce procédé sera alors jugé gravement nuisible à l'ordre public.

Dans quelles circonstances l'État encourage-t-il les « lettres et visites » ? Dans quelles autres circonstances cherche-t-il à les restreindre ? De quelles catégories de plaintes a-t-il besoin ? De quelles plaintes a-t-il peur ? Dans quels contextes les « lettres et visites » peuvent-elles être une solution efficace pour résoudre des problèmes concrets ? Dans quels autres contextes ne sont-elles qu'une sorte de rituel symbolique ou ne servent-elles que de soupape de sécurité ?

Il n'existe pas de règle écrite à ce propos, la situation évoluant sans cesse au gré de la pratique du pouvoir qui « tire » et « pousse », dans un sens ou dans l'autre, l'État et les plaignants. C'est justement dans la manière dont s'équilibrent les luttes des membres de la société pour leurs droits et l'aspiration, de la bureaucratie, à un certain ordre que se forme le dispositif des « lettres et visites ».

Dans cet article, je tenterai de montrer, en partant de l'étude d'un mouvement de « visites » collectives, comment les couches

inférieures des masses populaires utilisent le procédé du *xinfang* pour faire valoir leurs intérêts et faire entendre leurs exigences.

DAHE : UN CAS EXEMPLAIRE DE DEMANDES COLLECTIVES

Située dans la province occidentale du Sichuan, la centrale hydro-électrique de Dahe avait été édiflée à la hâte pendant la révolution culturelle (1966-1976) sans que les nombreux problèmes apparus lors de la phase préparatoire du projet aient été examinés avec sérieux. Lorsque s'acheva sa construction, à la fin des années 1970, une érosion des terrains s'était produite à grande échelle en aval du barrage, ruinant de nombreuses terres agricoles.

Le phénomène s'accroissait avec les années, et les conditions de vie de plus de 1 million de paysans de ce territoire s'en trouvèrent très dégradées. Le temps passant, comme ni les autorités responsables de la construction du barrage ni les fonctionnaires locaux ne proposaient d'indemnisation acceptable aux paysans dont les terres étaient emportées par les eaux, ceux-ci furent contraints de déposer des plaintes collectives ou de mener d'autres actions équivalentes pour défendre leurs intérêts. Après plus de dix années de lutte acharnée, les paysans parvinrent enfin à obtenir des compensations satisfaisantes.

L'histoire des « visites » (*shangfang*) des paysans de la région du barrage de Dahe est un cas exemplaire d'action collective. De juillet 1997 à juillet 1998, ayant moi-même occupé des responsabilités administratives locales, j'ai enquêté dans cette zone, rassemblé le maximum de documents disponibles et

réalisé des entretiens avec des dizaines de personnes concernées par cette question. Le présent article s'appuie sur ces matériaux [Ying 2001].

Le processus de « complication »

SANS « VISITE » AUX ÉCHELONS SUPÉRIEURS,
LES PROBLÈMES RESTENT IGNORÉS

Quand, en 1975, les techniciens du barrage de Dahe effectuèrent les essais d'ouverture des vannes, ils s'aperçurent que les champs situés en aval, sur les berges du fleuve, étaient érodés. Dans cette région densément peuplée où les terres sont en nombre insuffisant, ce phénomène menaçait la subsistance des paysans puisque les meilleures parcelles se trouvaient dans la vallée fluviale.

Les autorités du barrage en avaient bien parlé une fois à leur instance responsable – la préfecture de Wanxian² –, mais aucun rapport n'avait été rédigé, et la préfecture n'y avait attaché aucune importance. Même si, jour après jour, de la commune populaire de Gaoyang, on pouvait observer les remous provoqués par les eaux en aval du barrage, là encore, personne n'en avait référé aux autorités du district de Yunyang (niveau inférieur à celui de la préfecture). Les paysans du secteur érodé avaient bien envoyé des lettres à ce sujet aux divers services de l'administration locale, mais ces lettres étaient restées sans réponse.

C'est une bureaucratie bien spécifique qui se forme en Chine après 1949 : d'une part, elle remplace ou supprime toutes les organisations traditionnelles, concentrant en un seul corps le gouvernement et l'administration³ ; d'autre

part, les différents processus de rationalisation des organes bureaucratiques officiels ne peuvent se développer pleinement⁴.

Comme les objectifs gouvernementaux de ceux qui élaborent, supervisent et appliquent les mesures politiques sont démesurés, en l'absence de techniques administratives, normalisées et efficaces, et d'informations indispensables, « l'ajustement » local⁵ des directives supérieures est devenu extrêmement courant au sein de la bureaucratie. Cet ajustement est même reconnu, dans certains contextes et à un certain degré, comme un mode de fonctionnement « normal ». Certes les échelons inférieurs qui appliquent, en les accommodant, les mesures politiques nationales y gagnent en autonomie, mais, en contrepartie, ils doivent affronter, seuls, les risques de ces ajustements et régler, seuls, les problèmes concrets qui en découlent.

2. Suivant la Constitution chinoise, il existe trois échelons territoriaux : la province, le district et le canton (avant 1984, le canton était appelé « commune populaire »). Mais, en réalité, entre la province et le district, il existe un échelon intermédiaire, purement local, organe du gouvernement provincial : la préfecture (*diqu xingshu*). Les fonctionnaires qui en ont la charge sont appelés des « commissaires » (*xingshuzhuanyuan*).

3. Concernant la distinction entre « centralisation administrative » et « centralisation gouvernementale », voir Tocqueville [2000].

4. M.K. Whyte [1989] appelle ces phénomènes « bureaucratisation par la structure » et « bureaucratisation par la fonction ».

5. Un ajustement conduisant parfois à de véritables déviations.

« Les problèmes se dissolvent sur place, les antagonismes se résolvent sur place » : cette règle fondamentale, imposée à chaque échelon inférieur de l'administration, pose comme préalable que les faits se déroulent au niveau le plus local et doivent donc être réglés à ce niveau. Entre les échelons il existe une règle tacite : lorsqu'on rédige un « rapport » (*huibao*) – ce qui est, en interne, le principal document grâce auquel l'échelon supérieur prend connaissance de la situation des masses –, ne doivent y figurer que les éléments positifs (*baoxibubaoyou*). Et tant que les problèmes d'en bas peuvent rester ignorés, les échelons supérieurs ne se retournent pas vers les échelons inférieurs pour les rendre responsables des rapports mensongers ou fictifs qu'ils reçoivent.

Pourquoi les autorités du district et de la préfecture ont-elles continué à faire semblant de ne rien savoir alors que les paysans leur avaient adressé quantité de lettres de réclamation ? En fait, « lettres » et « visites » (on dit aussi « aller en visite ») n'ont pas du tout la même efficacité. Le coût d'une lettre est modeste, mais ses chances de succès le sont aussi. Les visites coûtent davantage (en argent et en temps), mais la probabilité d'obtenir du secours est beaucoup plus grande.

Cette différence s'explique par le fait que, dans une société comme la société chinoise actuelle, il n'existe pas d'espace public, créé par la société civile, en dehors de l'État auquel revient seul le soin de régler tous les problèmes qui se posent. Or, étant limités par le temps, les fonctionnaires consacrent l'essentiel de leur énergie aux affaires urgentes, laissant les autres en souffrance.

De ce fait, les affaires s'accumulent au point de devenir graves, et ce n'est qu'à ce moment-là que les gouvernements locaux les mettent, éventuellement, à l'ordre du jour. Présenté sous forme de lettre, c'est-à-dire sous une forme qui requiert un faible investissement, un problème n'est, en général, pas jugé assez important, et il est facilement laissé de côté. Alors que, s'il fait l'objet d'une « visite » collective aux autorités supérieures, laquelle requiert un investissement plus lourd, ce même problème apparaîtra comme relevant d'un processus de « complication » de la situation initiale et sera traité avec davantage d'écoute.

En outre, parce qu'on mesure l'efficacité des services rendus par un échelon administratif à sa capacité à restreindre le nombre des « visites » auprès des instances supérieures, les « visites » sont plus souvent suivies d'effet que les lettres.

ESQUIVER ET TEMPORISER, OU COMMENT FILTER LES INFORMATIONS

À partir de 1975, les cadres des brigades de production⁶ de la zone érodée par l'usine hydro-électrique se sont donc engagés dans des « visites » à répétition afin que soit réglée la question du dédommagement des paysans sinistrés. Mais chacun des échelons essayait d'échapper à ses responsabilités et temporisait. Rien qu'en un an, les cadres des brigades de

6. Dans le système des communes populaires chinoises, on distinguait trois échelons : la commune populaire, la brigade de production et l'équipe de production. Ces trois échelons correspondent aujourd'hui au « gouvernement du bourg », au « village administratif » et au « petit groupe paysan ».

production ont eu à courir des dizaines de fois entre les différents bureaux de l'administration de la commune, du district et de la préfecture, sans obtenir le moindre résultat.

Différer les réponses est un travers commun à toutes les bureaucraties. Dans la Chine contemporaine, le pouvoir a conçu un maillage administratif dont les capacités sont certes atrophiées mais qui, néanmoins, monopolise, au plus haut point, toutes les formes d'organisation. L'État refuse à toute force sociale la possibilité de participer à la résolution des problèmes mais, seul, il est impuissant à résoudre, convenablement et dans les délais impartis, les tensions et conflits.

Dans la société chinoise, ce recours aux attermoissements et aux ajournements produit des effets inattendus. Tout d'abord, il permet de filtrer les informations. Celui qui, lors d'une « visite », cherche à obtenir du secours, au plus vite et au mieux, ne reculera devant aucun artifice pour accentuer la gravité des difficultés qui l'accablent. Or, le gouvernement, accaparé par une multitude de tâches, doit pouvoir trier, selon leur urgence, les problèmes qui lui parviennent. Dans une bureaucratie où l'habitude de ne transmettre que les données positives a provoqué une pénurie d'informations internes, comment va-t-il distinguer, parmi toutes ces doléances, celles qui méritent son attention ?

C'est à ce stade que les délais ont un subtil effet dissuasif. En effet, ils font considérablement monter le coût des « visites », qui représentent, à chaque fois, beaucoup d'argent, de temps et d'énergie. En général, la probabilité d'obtenir gain de cause après la première « visite » est quasiment nulle ; il est, au contraire, extrêmement courant d'effectuer des centaines

de « visites » et de parcourir des milliers de kilomètres.

Ce n'est donc que, face à un problème d'une gravité majeure, que les masses populaires peuvent supporter le coût élevé de « visites », non seulement collectives (impliquant parfois plusieurs centaines voire plusieurs milliers de personnes) mais surtout répétées. Si les « visites » résistent aux ajournements continus de l'administration, peut-être celle-ci finira-t-elle par trouver qu'elles méritent une attention particulière⁷. En d'autres termes, si les citoyens veulent obtenir quelque secours, ils doivent payer le prix fort. Mais ces retards vont également coûter cher au pouvoir. Car des questions, jugées secondaires ou insignifiantes, peuvent devenir graves à force de s'accumuler. L'exigence d'ordre et de stabilité va aussi restreindre les dérobades : puisque le taux des « visites » est un des critères d'évaluation des organes de l'administration, ces derniers ne vont pas pouvoir, indéfiniment, chercher à gagner du temps par des faux-fuyants. C'est dans l'équilibre entre le recours aux ajournements et leur interruption que se situe cette marge de manœuvre bureaucratique qui permettra éventuellement de calmer le jeu.

7. Il existait, dans la bureaucratie traditionnelle, un mécanisme semblable : les fonctionnaires locaux de la dynastie Qing utilisaient la peur de l'arrestation et pratiquaient des délais interminables pour dissuader les gens de porter plainte à la légère. Le système des plaintes en justice, à l'échelon supérieur ou à la capitale, était intentionnellement bloqué par un léger obstacle fonctionnel. C'est ainsi que les plaintes de peu d'importance étaient stoppées : seules les victimes d'actes véritablement criminels allaient au bout de la procédure.

UNE INDEMNISATION UNIQUE

Après deux années d'atermoiements, la préfecture s'est finalement décidée à régler le problème de l'érosion des terres en aval du barrage de Dahe. En octobre 1977, elle a envoyé des inspecteurs sur place : ceux-ci ont reconnu que 214 *mu*⁸, répartis dans trois brigades de production, avaient été emportés par les eaux.

En août 1978, la préfecture a alloué à la commune de Gaoyang une « indemnisation unique de 300 000 yuans » à distribuer comme suit : 100 000 yuans seraient consacrés au renforcement des digues ; 100 000 yuans iraient à la mise en valeur des terres ainsi récupérées ; et les 100 000 yuans restants serviraient à la construction d'une usine locale de production de carbure de calcium qui emploierait les paysans ayant perdu leurs terres.

Ces 300 000 yuans ont été remis à la commune, à charge pour elle de les gérer. En réalité, dans le contexte de l'époque, 100 000 yuans n'étaient pas suffisants pour construire une usine. Pourtant la commune était extrêmement favorable à ce projet qui signifiait une source de revenus qu'elle pourrait contrôler. C'est pourquoi elle s'est arrangée pour investir la totalité de l'indemnité dans la construction de l'usine. Malheureusement, une fois terminée, cette usine n'a jamais fonctionné à cause d'un différend qui l'opposait au barrage à propos de la fourniture d'électricité. Ainsi furent gaspillés les 300 000 yuans attribués par la préfecture.

Cependant, comme la commune de Gaoyang n'avait jamais informé les paysans de ce qu'une indemnité lui avait été accordée ni, a fortiori, des accommodements qu'elle s'était

permis, ceux-ci continuaient de penser que l'administration usait, une fois encore, de moyens dilatoires. En pareilles circonstances, certains plaignants doivent abandonner, malgré eux, tandis que d'autres recourent à des méthodes plus radicales pour faire valoir leurs droits.

RISQUER LE TOUT POUR LE TOUT

Face aux négligences de l'administration et face à une existence qui se dégradait de jour en jour, les paysans se sont fortement mobilisés. Toutefois personne ne se doutait alors que la première page de « l'histoire des troubles sociaux qui ont eu lieu au barrage de Dahe » et qui ont duré plus de dix ans serait écrite par les dirigeants de la commune de Gaoyang.

À maintes reprises, les paysans étaient venus se plaindre aux dirigeants de Gaoyang de l'érosion de leurs terres, mais ces derniers, incapables de remédier à la situation, s'étaient d'abord défaussés du problème sur la préfecture.

Néanmoins l'indemnité accordée à la commune en 1978 fit sentir à ses dirigeants qu'il y avait peut-être dans ce « problème en suspens » (*yiliuwenti*)⁹ matière à marchander : en effet, si les antagonismes entre les autorités responsables du barrage et les paysans s'intensifiaient, non seulement les dirigeants de la commune pourraient se dépêtrer des démêlés qui les opposaient aux paysans, mais la préfecture serait peut-être aussi forcée d'attribuer

8. 1 *mu* équivaut à 1/15^e d'hectare. En l'occurrence, ici, 32 hectares.

9. Les « problèmes en suspens » sont des difficultés accessoires, secondaires, résiduelles ou collatérales, non réglées par l'administration.

de nouveaux crédits à la collectivité. Et, comme les sommes supplémentaires seraient versées sur le compte de la commune, cela augmenterait d'autant ses capitaux disponibles. C'est en faisant ce calcul que les dirigeants de Gaoyang ont incité les paysans à « semer le désordre » afin de forcer la préfecture à réagir.

Le 20 avril 1980, plusieurs centaines de paysans sont venus, une fois de plus, à Gaoyang réclamer des dédommagements. Les cadres de la commune leur ont répondu : « Allez chercher l'argent "en haut" et allez chercher de quoi manger au barrage. » Encouragés de la sorte, plus de 300 paysans ont fait irruption à la cantine du barrage. Ils n'ont levé le siège que lorsqu'un médiateur, envoyé par la préfecture, a accepté de procéder à de nouvelles indemnisations.

C'était la première fois que les paysans sinistrés venaient perturber le fonctionnement du barrage, et c'était les dirigeants de la commune qui les avaient poussés à le faire. La manœuvre était périlleuse car, dans le vocabulaire officiel, « créer des troubles » (*naoshi*) peut signifier porter atteinte à la stabilité et à l'ordre public et peut même aller jusqu'à signifier une opposition au Parti et au gouvernement. Cependant, comme les dirigeants de la commune soutenaient en douce les paysans, l'échelon supérieur de l'administration, quoique très irrité par l'affaire, ne pouvait sévir. Le plus grave, c'était qu'on avait étalé, dans toute leur vérité, les difficultés de la vie des paysans, difficultés dont le gouvernement était tenu pour responsable. Si l'on ne parvenait pas à un règlement convenable, des incidents pires encore risquaient d'éclater.

C'est ainsi que la préfecture a décidé de recourir à la conciliation : en décembre 1980,

elle a convoqué une assemblée exceptionnelle consacrée uniquement aux « problèmes en suspens » de la centrale hydro-électrique de Dahe, et a alloué une indemnité compensatoire de 100 000 yuans aux paysans sinistrés.

« MORDRE LA LIGNE SANS LA FRANCHIR »

Quoique ces 100 000 yuans soient finalement aussi tombés dans les caisses de la commune de Gaoyang et que les paysans n'en aient pas vu la couleur, les événements d'avril 1980, qualifiés de « désordres à la cantine », ont eu des répercussions directes sur les « visites » collectives des paysans sinistrés auprès de l'administration. Ceux-ci ont commencé à prendre conscience de ce que le gouvernement, bien qu'au courant de leurs difficultés, ne réagissait pas, et que seules des protestations limiteraient efficacement ce laisser-aller. En effet, si en adressant leurs plaintes aux échelons supérieurs les paysans savaient tirer profit du désordre ainsi causé, ce qui, aux yeux de l'administration n'était, à l'origine, qu'un simple incident secondaire risquerait de se transformer en un problème majeur, susceptible de menacer la paix de tous. Les problèmes dont le gouvernement se défaussait, qu'il laissait traîner ou qu'il négligeait, deviendraient des questions urgentes à examiner sur-le-champ et à résoudre sans délai.

Non seulement les paysans sinistrés se sont démarqués de la commune après cet épisode (avec, pour conséquence, la mise au jour des malversations des dirigeants), mais ils ont surtout compris que semer le désordre pouvait servir leurs intérêts. Par la suite, ils ont de plus en plus utilisé ce procédé.

Leurs protestations ont revêtu plusieurs formes : soit ils faisaient un sitting ou

s'agenouillaient devant les bureaux de l'administration locale ; soit ils faisaient appel, collectivement, lors d'une importante réunion politique ou bien encore ils déployaient des banderoles à l'occasion d'un événement public symbolique. Toutes ces manifestations visaient à perturber l'ordre du jour. La contestation la plus extrême a consisté à « piller la nourriture » à la cantine du barrage. Chaque fois que les paysans estimaient que l'administration ne traitait pas les « problèmes en suspens » avec assez de vigueur, leur premier mouvement était d'appeler au pillage. Dès que, du côté du barrage, on appelait à l'aide, la préfecture ne pouvait faire autrement que de calmer les esprits en accordant des indemnités supplémentaires.

Cette façon de faire des paysans était sûrement la méthode la plus efficace mais aussi la plus dangereuse. En effet, comme le barrage était la principale entreprise de la région de Wanxian, si on avait dû interrompre, ne serait-ce que quelques jours, la production d'électricité pour cause de troubles, les pertes subies auraient été considérables. En outre, et ce n'était pas la moindre des choses, le désordre portait atteinte à la sécurité et à la stabilité politique alors même que « garantir la paix sur son territoire »¹⁰ est l'une des principales responsabilités du gouvernement local. C'est pourquoi, dans ces moments critiques, le gouvernement de la préfecture se devait de réagir.

Par ailleurs, même s'il n'était pas interdit d'attaquer le barrage (alors qu'il était formellement interdit d'attaquer les organes du gouvernement), l'administration du district et de la préfecture pouvait éventuellement prétexter du « sabotage de la production par un groupe de personnes » pour dénouer la crise en

recourant aux institutions politiques et judiciaires. Or, un affrontement direct avec l'appareil d'État aurait inévitablement conduit à l'arrestation ou à l'emprisonnement de quelques-uns des plus fervents pétitionnaires et à la dispersion des autres, ce que les paysans ne pouvaient absolument pas se permettre.

Aussi leur a-t-il fallu mesurer soigneusement la portée des désordres qu'ils causaient quand ils ont usé de cette tactique, car, sinon, au lieu de récolter une belle victoire, ils risquaient d'essuyer une sévère défaite. S'ils voulaient que les désordres deviennent des « incidents » qui influent sur la stabilité sociale, ils devaient faire venir sur le devant de la scène une administration qui cherchait à se défaire, sans pour autant transgresser la loi et donner au gouvernement local prétexte à des représailles¹¹. Selon les mots des paysans eux-

10. Mission autrefois remplie par le dieu du sol et aujourd'hui dévolue au pouvoir communiste (ndt).

11. Dans ses recherches sur les mouvements sociaux en Occident, W. Gamson [1990] a découvert que seuls les « challengers » (c'est-à-dire les faibles initiant les mouvements sociaux) qui adoptaient des « stratégies de désordre » avaient quelque chance de succès. Les « stratégies de désordre » désignent les mouvements collectifs qui visent à perturber le cours normal de la vie sociale et, en attirant l'attention des médias et de la population, à faire pression sur le gouvernement. Toutefois, en Chine, l'adoption de « stratégies de désordre » se heurte à des contraintes culturelles et à des pièges idéologiques. S'il se produisait des désordres excessifs, il serait à craindre que « le feu ne brûle celui qui l'allume ». C'est pourquoi les nombreux mouvements collectifs spontanés qui ont vu le jour dans la société chinoise depuis 1949 ne peuvent être comparés aux « mouvements sociaux » occidentaux.

mêmes, il s'agissait de « mordre la ligne sans la franchir ».

LA QUESTION DES MALVERSATIONS

La préfecture avait procédé à deux reprises, entre 1978 et 1981, à une indemnisation des terrains sinistrés, mais le problème restait entier. D'une part, les sommes attribuées étaient dérisoires au regard des pertes subies et elles ne suffisaient absolument pas à résoudre les problèmes de subsistance des paysans. D'autre part, ceux-ci n'avaient jamais rien reçu puisque tout l'argent avait été détourné par la commune de Gaoyang.

Les graves inondations survenues au Sichuan en juillet 1982 ont aggravé la situation des paysans : beaucoup ont dû se résoudre à la mendicité. Cette date marque un tournant dans l'histoire des « visites » des sinistrés du barrage de Dahe : les actions collectives spontanées, issues des masses et soutenues principalement par les cadres de la commune populaire, se sont transformées en un mouvement collectif, organisé de l'intérieur et animé par des représentants choisis par les paysans.

Devant le succès mitigé des premiers troubles qu'ils avaient provoqués, les paysans ont compris que les actions menées par les cadres qui appartenaient au système manquaient de force. Ils sont devenus plus exigeants vis-à-vis de la combativité de leurs représentants, surtout après la dénonciation des fonctionnaires « corrompus » de la commune de Gaoyang. C'est sur leur insistance qu'une élite populaire, présente dans les villages, a été poussée sur le devant de la scène. Cette élite s'est chargée de planifier et d'organiser chaque « visite » collective. Elle

constituait un groupe structuré, discipliné, efficace et soudé. C'est à cette élite, politiquement mûre, que les paysans sinistrés doivent le contrôle de la portée de leurs actions.

Au tout début, cette élite s'est trouvée confrontée à un problème de taille : comment justifier la poursuite des « visites » collectives alors qu'on avait déjà procédé deux fois à des dédommagements ? En 1981, la préfecture avait été très claire : « Sauf circonstances particulières, il n'y aura pas d'autre indemnisation. » Autrement dit, elle reconnaissait les dommages causés aux paysans par le barrage mais considérait que l'affaire était réglée. La situation étant ce qu'elle était, les représentants des paysans ont dû trouver un autre argument : les malversations ont été un élément clé dans la « problématisation » des « visites » collectives des sinistrés de Dahe.

L'élite des plaignants s'est retournée vers la préfecture en invoquant la raison suivante : comme les cadres de la commune avaient détourné l'argent que celle-ci avait attribué aux sinistrés, la vie de ces derniers restait tout aussi difficile, et les représentants du peuple se devaient de continuer à en appeler aux échelons supérieurs. L'objectif des plaignants n'était donc plus seulement d'obtenir des réparations mais de faire en sorte que soient punis les fonctionnaires corrompus. En outre, le gouvernement ne pouvait rester sans réagir quand les masses populaires affichaient publiquement une image négative de l'administration.

En exigeant la punition des fonctionnaires corrompus, les protestataires justifiaient la poursuite de leur mouvement, et, dans une certaine mesure, ils limitaient aussi les possibilités que l'administration avait d'adopter, une

fois de plus, une stratégie dilatoire. Si la corruption existait à l'échelon inférieur et que l'échelon supérieur tardait à réagir, ce dernier courait le risque d'être accusé de « couvrir des malversations » ou, tout au moins, de « tomber dans le bureaucratisme », selon les formules officielles en vigueur.

Si nous considérons, dans le cas qui nous occupe, l'érosion induite par la construction du barrage comme le tout premier « problème en suspens », au cours du règlement de ce tout premier problème par les différents échelons concernés nous voyons les paysans, conduits par le groupe protestataire, sans cesse tenter de soulever ou de construire de nouveaux problèmes censés recueillir l'attention de l'administration. « Appel – résolution du problème – nouveau “problème en suspens” – nouvel appel » forme un cycle sans fin dans lequel se reproduit et se renforce un processus de « complication ». Le phénomène de reproduction des « problèmes en suspens » est directement lié aux changements intervenus dans la politique gouvernementale après l'ouverture et les réformes.

En effet, depuis 1982, l'augmentation considérable du nombre des « visites » collectives aux instances supérieures a conduit l'État chinois à s'intéresser de plus près à ce phénomène. Le gouvernement central demande désormais aux différents échelons de l'administration « d'accueillir les “visiteurs” avec civilité » et « de contribuer à la satisfaction des revendications raisonnables des masses » [Diao 1998 : 300]. L'exigence de « civilité » dans l'accueil signifie que l'administration ne peut plus aussi facilement user de brutalité envers les plaignants et doit employer des

méthodes dites d'apaisement. Cette politique d'accueil des années 1980 représente l'amorce de nouvelles formes de liens entre gouvernants et gouvernés.

En s'efforçant de résoudre les problèmes concrets, le gouvernement cherche, au fond, à calmer les « visiteurs ». Pourtant, s'agissant des sinistrés du barrage de Dahe, cette politique a eu pour conséquence de les encourager dans leur action : cette indemnité dont les masses avaient toujours considéré qu'elle devait leur revenir mais dont elles n'avaient rien vu venir, cette chose que des fonctionnaires corrompus avaient tenu cachée, maintenant qu'ils en avaient obtenu une partie ils n'allaient pas en rester là. C'est pourquoi les plaignants ont continuellement provoqué des troubles et se sont battus pour récupérer le plus d'argent possible. Entre 1976 et 1990, grâce à toutes les « visites » collectives et aux protestations en groupe, ils ont ainsi obtenu près de 100 000 yuans d'indemnités compensatoires.

Cependant, non seulement les « visites » répétées des paysans n'ont pas constitué une menace pour le gouvernement central mais elles ont, au contraire, perpétué la légitimité de celui-ci : la haine des paysans envers les fonctionnaires corrompus de la commune et leur respect des fonctionnaires « intègres » de la préfecture, leur mépris des « malhonnêtes » et la confiance qu'ils accordent spontanément aux instances supérieures sont les deux faces d'une même médaille.

Parallèlement, le dispositif des « visites » permet aux échelons supérieurs de contrôler les échelons inférieurs. Dans un certain sens, la théâtralisation des « visites » et leur périodicité ne sont pas uniquement dues à l'exercice

de « complication » des situations mais elles sont aussi fabriquées par le système lui-même : l'alternance permanente des plaintes et de leur « apaisement » est une forme fondamentale de la production du pouvoir dans « l'État-théâtre » [Geertz 1980]. Il s'agit là d'un processus incessant de reproduction de la légitimité de l'ordre au pouvoir, une nécessité inavouée de l'État par laquelle il gouverne la base de la société.

Conclusion

Autrefois, dans les études portant sur la Chine, que l'État soit considéré comme le dominateur, sévère et efficace, de la société ou que la société soit perçue comme la réunion de groupes d'intérêts particuliers [Shue 1988 ; Oi 1989], il était difficile de répondre à la question suivante : dans cette société au pouvoir extrêmement centralisé, la voix des faibles peut-elle se faire entendre ? Et si oui, comment ?

À travers l'étude des « visites » collectives des paysans de la centrale hydro-électrique de Dahe, nous avons vu comment ceux-ci sont venus à bout des différents obstacles que leur a opposés la bureaucratie et sont parvenus à mettre la question de l'indemnisation des terres à l'ordre du jour. Ce cas révèle l'existence d'un nouveau « gouvernement à deux voies ».

Les « visites » rendues aux autorités supérieures sont un canal de communication officiel du bas vers le haut, mis en place par l'État. Toutefois il ne suffit pas aux paysans de s'adresser à l'État par ce biais pour voir leurs réclamations prises en compte. L'État se trouvant constamment confronté à une multitude de problèmes, il y a un perpétuel décalage entre ses ambitions politiques et sa capacité

gouvernementale. Pour que soit reconnue l'urgence liée au dédommagement du sinistre dont ils furent victimes, les paysans de Dahe ont dû recourir à des techniques de « complication » : ils se sont servis des difficultés de leur existence qu'ils ont transformées en problèmes d'une gravité telle que l'administration ne pouvait plus les esquiver. Comme le dit l'adage : « À petit désordre, petite solution. À grand désordre, grande solution. »

Cependant si nous considérons que les « complications » créées résultent des efforts déployés par les paysans au cours des « visites » pour attirer l'attention de l'administration sur les « problèmes en suspens », nous constatons que la validité de cette tactique n'est pas illimitée : elle a des frontières qui forment ce que nous appelons le « champ du problème ». Concrètement, le « champ du problème » englobe tout ce qui peut se dire et se faire pour obtenir gain de cause : de quelle manière faut-il exposer ses malheurs pour faire apparaître les « problèmes en suspens » comme étant ceux d'une crise sociale locale et non pas ceux d'une crise structurelle ? Comment faire sentir à l'État l'urgence qu'il y a à traiter la situation sans lui donner l'occasion d'appliquer une violence répressive ?

Le processus de « complication » est une sorte de jeu entre l'État – qui, sans perdre de vue l'objectif d'un prompt rétablissement de l'ordre social, cherche à verser le moins d'argent possible – et les paysans – qui explorent continuellement les possibilités de faire d'avantage pression sur l'État. Mais les marges de manœuvre des uns et des autres sont limitées par des frontières invisibles : limitées, du côté des paysans, par ce qu'ils peuvent dire, par ce

qu'ils peuvent faire ou par ce qu'ils peuvent obtenir, et, du côté du gouvernement, par ce qui doit être réglé immédiatement et ce qui peut attendre, par ce qui peut être réprimé et ce qui ne doit pas l'être. Ces limites ne sont

pas fixées unilatéralement. Elles ne sont jamais précises ni immuables. Élastiques, elles se transforment et bougent constamment.

Traduit du chinois par Victoire Surio

167

Bibliographie

Chen, Y. — 1986, *Making Revolution : The Communist Movement in Eastern and Central China, 1937-1945*. Berkeley, University of California Press.

Diao, J. — 1998, *Renmin xinfang shilüe* (Brève histoire des « lettres et visites » populaires). Pékin, Beijing jingji xueyuan chubanshe.

Duara, P. — 1988, *Culture, Power, and the State*. Stanford, Stanford University Press.

Fei, X. — 1948, *Xiangtu chongjia* (Reconstruire la Chine rurale). Shanghai, Guanchashe. — 1951, *China's Gentry*. Chicago, Chicago University Press.

Gamson, W. — 1990, *The Strategy of Social Protest*. Belmont, Wadsworth.

Geertz, C.C. — 1980, *Negara : The Theatre State in 19th Century Bali*. Princeton, Princeton University Press.

Oi, J. — 1989, *State and Peasant in Contemporary China*. Berkeley, University of California Press.

Schurmann, F.H. — 1970, *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley, University of California Press.

Shue, V. — 1988, *The Reach of the State*. Stanford, Stanford University Press.

Tocqueville — 2000, *Democracy in America*. Chicago, University of Chicago Press.

Tsou, T. — 1968, « Revolution, Reintegration, and Crisis in Communist China : A Framework for Analysis », in P. Ho and T. Tsou eds., *China in Crisis*. Vol. 1. Chicago, University of Chicago Press : 277-364.

Whyte, M.K. — 1989, « Who Hates Bureaucracy ? » in D. Stark et V. Nee eds., *Remaking the Socialist Economic Institutions*. Stanford, Stanford University Press : 221-240.

Ying, X. — 2001, *Dahe yimin shangfang de gushi* (Histoire des « lettres et visites » des sinistrés de Dahe). Pékin, Sanlian shudian.

Résumé

Ying Xing, *Les « visites » collectives des paysans auprès des autorités supérieures*

À travers l'étude du cas des sinistrés du barrage hydroélectrique de Dahe (province du Sichuan), cet article présente le dispositif des « lettres et visites » mis en place par le parti communiste chinois en 1951, dispositif par

Abstract

Ying Xing, *Peasants' "Collective Visits" with Higher Authorities*

This case study of the victims of the Dahe hydroelectric dam (Sichuan province) presents the system of "administrative letters and visits" set up by the Chinese Communist Party in 1951. This system allowed ordinary

lequel les citoyens ordinaires peuvent s'adresser aux différentes autorités de l'administration pour faire valoir leurs droits bafoués. Pour faire inscrire la résolution de leurs problèmes sur l'agenda des fonctionnaires locaux, les paysans doivent user de stratégies diverses face à des instances supérieures enclines à utiliser des moyens dilatoires. L'auteur expose les procédés mis en œuvre par les deux parties en présence pour, les unes, obtenir des indemnités compensatoires et, les autres, contenir la contestation et maintenir l'ordre social. L'analyse développée ici fait apparaître l'émergence d'un nouveau « gouvernement à deux voies » permettant aux faibles de faire entendre leur voix dans le cadre de l'organisation spécifique de la société chinoise.

Mots clés

ajournements, bureaucratie, centrale hydro-électrique de Dahe (province du Sichuan), indemnisations, « visites » collectives aux instances supérieures

citizens to address administrative authorities in an effort to obtain recognition of their denied rights. To have their problems listed on the agenda of local civil servants, peasants had to adopt various strategies to deal with superiors who tended to resort to dilatory maneuvers. The procedures used by both parties are described: the one seeking to obtain compensation; and the other, to contain protest and keep order. Light is thus shed on the emergence of a new “two-landed government” that enabled the weak to make their voice heard in the administrative framework of Chinese society.

Keywords

dilatory tactics, bureaucracy, the Dahe hydroelectric dam (Sichuan province), compensation, “administrative letters and visits” for appealing to higher authorities